

FILIPPE SILVEIRA FARHAT

**RAÍZES E DESDOBRAMENTOS DA CONCENTRAÇÃO REGIONAL DA
INDÚSTRIA NO BRASIL**

Monografia apresentada ao curso de
Graduação em Ciências Econômicas, Setor de
Ciências Sociais, Universidade Federal do
Paraná, como requisito parcial à obtenção de
graduação em Ciências Econômicas

Orientador: Prof. Dr. Demian Castro

CURITIBA 2016

RESUMO

O objetivo do trabalho é verificar os principais fatores que influenciam o processo de concentração regional da indústria brasileira. Para isto, é realizada revisão de literatura apoiada em autores que utilizam uma abordagem histórica deste processo no país no período 1930 – 2005. Em um primeiro momento, observa-se como se deu a transição de uma economia predominantemente exportadora de produtos primários para outra de estrutura produtiva mais industrial. Na segunda parte, verificam-se a crise dos anos 1960, o “milagre” econômico e o leve processo de desconcentração produtiva resultante da realocação da indústria extrativista e dos investimentos do II PND. A terceira parte discorre sobre os impactos das mudanças institucionais resultantes da Constituição de 1988, da abertura comercial e das mudanças na forma de atuação do Estado sobre a disposição geográfica da estrutura produtiva brasileira. Nesta parte é também enfatizada a concentração da pesquisa e ensino na região Sudeste, notadamente no estado de São Paulo, e sua importância em função da nova tendência do capitalismo global.

Palavras-chave: Concentração regional. Industrialização. Estado. Economia brasileira. Desenvolvimento regional.

ABSTRACT

The purpose of this study is to verify the main factors that influence the process of regional concentration of Brazil's industry. For that, a literature review based on authors that realize an historic analysis of this process in this country is realized for the period between 1930 and 2005. In the first part, is observed how occurred the transition from an predominantly exporter economy of commodities to other structure of production more industrial. In the second part, is verified the crisis of the 1960s, the economic "miracle", and the slightly deconcentration of the industry structure as a result of relocation of the extractivist industry and of the investments of II PND. The third part discusses the impacts of institutional changes of the 1988 Constitution, of trade liberalization and changes in public policies over the geographic disposition of the productive structure of Brazil. This part also emphasizes the concentration of research and education in the Southeast region, especially the state of São Paulo, and its importance due to the new trend of global capitalism.

Key-words: Regional concentration. Industrialization. State. Brazil's economy. Regional development. Investments. Trade liberalization. Tax war. R&D.

LISTA DE SIGLAS

II PND – II Plano Nacional de Desenvolvimento

CEPAL – Comissão Econômica Para a America Latina e o Caribe

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CO – Centro - Oeste

EUA – Estados Unidos da América

ES – Espírito Santo

GO – Goiás

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

JK - Juscelino Kubitschek

MG – Minas Gerais

MS – Mato Grosso do Sul

NE – Nordeste

NO - Norte

PIB – Produto Interno bruto

PR – Paraná

RJ – Rio de Janeiro

RS – Rio Grande do Sul

SC – Santa Catarina

SM – Salários Mínimos

SP – São Paulo

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

ZFM – Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
2	O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA E O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA (1930 – 1970).....	8
2.1	TRANSIÇÃO INDUZIDA DE UM CAPITALISMO PRIMÁRIO-EXPORTADOR PARA UM MODELO INDUSTRIALIZADO.....	8
2.2	A LIDERANÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO NO PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO.....	12
2.3	VARGAS E O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA.....	15
2.4	A ECONOMIA BRASILEIRA NO CONTEXTO INTERNACIONAL DA SEGUNDA GUERRA.....	20
2.5	DESENVOLVIMENTO REGIONAL VIA INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURA.....	22
3	LEVE DESCONCENTRAÇÃO SEGUIDA POR CRISE DO ESTADO (1970 – 1995).....	24
3.1	MILAGRE ECONÔMICO E DESCONCENTRAÇÃO PRODUTIVA NO PERÍODO DO II PND.....	24
3.2	CRISE DA INDÚSTRIA NACIONAL E REDUÇÃO DA VELOCIDADE DO PROCESSO DE DESCONCENTRAÇÃO EM CONSEQUÊNCIA DA REDUÇÃO DOS INVESTIMENTOS REGIONALIZADOS E DA ABERTURA COMERCIAL (1985/95).....	29
3.3	MIGRAÇÕES INTER-REGIONAIS DE MÃO-DE-OBRA.....	36
4	REDISTRIBUIÇÃO SETORIAL E CONCENTRAÇÃO DA INDÚSTRIA DE MAIOR DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO (1990 – 2005).....	38
4.1	ABERTURA COMERCIAL, LOCALIZAÇÃO DOS INVESTIMENTOS PRIVADOS E GUERRA FISCAL.....	38
4.2	ESPECIFICIDADES LOCAIS DA INDÚSTRIA NO BRASIL.....	43
4.3	DESCONCENTRAÇÕES SETORIAIS PARA REGIÕES COM FONTES DE MATÉRIAS-PRIMAS, MENORES SALÁRIOS E INCENTIVOS FISCAIS ESTADUAIS.....	45
4.4	CONCENTRAÇÃO ESPACIAL DA P&D, PROFISSIONAIS COM ENSINO SUPERIOR E SETORES PRODUTIVOS MAIS TECNOLÓGICOS.....	49
5	CONCLUSÃO.....	53
	REFERÊNCIAS.....	55

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo analisar a concentração regional da indústria brasileira à luz de autores que utilizaram uma análise histórica dos processos diferenciados de desenvolvimento regional, desde suas origens até a década passada, com base nas políticas regionais conduzidas pelo governo central ou ausência destas.

O estudo se justifica pela gritante diferença entre as estruturas produtivas das macrorregiões bem como pelas diferenças no desenvolvimento da indústria nacional ao longo da história, em razão, principalmente, do direcionamento das políticas públicas para as regiões menos desenvolvidas (ou de sua ausência).

Para isto, é realizada revisão de literatura de abordagens enfatizando o processo histórico da econômica brasileira e os desdobramentos da distribuição espacial da indústria, além de estudos mais voltados para a análise de dados e movimentações do emprego industrial e das estruturas produtivas.

Além desta introdução e da conclusão, o trabalho está dividido em três partes. Na primeira, é analisado o processo de transição de uma economia preponderantemente primário-exportadora para outra mais industrializada, com presença ativa do Estado desenvolvimentista através de políticas protecionistas e investimentos em infra-estrutura física e na indústria pesada (1930 – 1970). Processo este liderado pelo estado de São Paulo devido à maior acumulação de capital resultante de uma economia cafeeira mais desenvolvida do que a das demais regiões no período imediatamente anterior à crise de 1929.

Na segunda seção analisam-se a crise do início dos anos 1960, o “milagre” econômico (1967 – 1973), e a desconcentração regional da indústria resultante de investimentos públicos localmente direcionados no período do II PND, seguido pela redução deste processo em consequência da redução dos investimentos regionalizados e do processo de abertura comercial (1985 -1995)

Na terceira seção é analisada a desconcentração de setores produtivos específicos e de menor dinamismo em função dos incentivos fiscais estaduais, busca por menores salários, e proximidades de matérias-primas no caso da indústria extrativista. Ao mesmo tempo, nota-se a elevação da importância da localização dos investimentos privados em decorrência da abertura comercial do início da década de 1990, o que faz com que os setores mais tecnológicos e com maior capacidade de inovação permanecem bastante concentrados. (1990 – 2005)

2 O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA E O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA (1930 – 1960)

2.1 TRANSIÇÃO INDUZIDA DE UM CAPITALISMO PRIMÁRIO-EXPORTADOR PARA UM MODELO INDUSTRIALIZADO

A seção procura analisar os efeitos da crise de 1929 sobre a economia brasileira, bem como as raízes do processo de industrialização do país. Além disto, observa-se como a acumulação do setor cafeeiro paulista aliada a um Estado economicamente ativo possibilitou a transição de um modelo focado em exportação de produtos primários para outro mais industrializado.

Na interpretação da CEPAL, a industrialização dos países da América Latina decorre da possibilidade de aproveitamento das crises externas desencadeadas pela crise de 1929 e pela Segunda Guerra para implantar “substituições de importações”, devido ao câmbio mais favorável, por exemplo. Contudo, esta explicação não leva em conta os processos internos que teriam possibilitado o desenvolvimento industrial. (CANO, 2002)

Desde suas origens o processo de industrialização dos países latino-americanos é defasado tecnologicamente em relação aos países centrais, em razão da liderança histórica na acumulação de conhecimento técnico específico dos países mais desenvolvidos.

É necessário reconhecer que a teoria da CEPAL demonstra que a indústria só pôde se desenvolver em um primeiro momento devido a longo período de desequilíbrios externos, e não apenas choques pontuais. (CANO, 2002)

Esta interpretação é, contudo, insuficiente, pois na ocorrência destes desequilíbrios, são necessárias condições políticas e econômicas favoráveis à industrialização, como coloca Wilson Cano:

Como se poderá ver mais adiante, não basta a ocorrência de choques sucessivos ou longos, para que se institua um processo de industrialização. Se nada mais houvesse além desses desequilíbrios, como se comportaria essa industrialização, passado o choque? O que mais adiante coloco é que são necessárias condições políticas e econômicas que possam dar maior sustentação a esse processo no seu início e principalmente no seu desenvolvimento. (CANO, 2002, p. 79)

A crise de 1929 afeta a principal variável determinante do emprego e produção dos países da América Latina: exportação de produtos primários. Além disto, muitos dos países centrais retiram investimentos dos países latinos logo aos primeiros sinais de depressão, reduzindo nossa capacidade de investimento. (CANO, 2002)

Segundo Cano:

“A profundidade da crise e sua longa duração não mais permitiam a “volta ao passado”, isto é, a manutenção do antigo padrão de consumo e de investimento e formas de ajustamento passivo para enfrentar a depressão. Ali onde as elites e o Estado – pressionados ou não por uma potência estrangeira – não tiveram uma atitude ativa em defesa da economia, ocorreu maior regressão da renda e do emprego e, em alguns casos, a da própria estrutura produtiva alcançada antes da crise. A hipótese para a não-regressão teria que ser, necessariamente, a ruptura do padrão de acumulação, o primário exportador”. (CANO, 2002, p. 85)

O Estado sempre deve atuar nos momentos e setores em que os interesses do capital privado destoam dos de bem estar social, ou quando os capitalistas não dispuserem de condições suficientes para superar por si as condições estruturais vigentes. Além disto, economias voltadas majoritariamente para a produção e exportação de *commodities* possuem alto grau de dependência em relação aos ciclos econômicos internacionais e ao patamar de câmbio doméstico, portanto o desenvolvimento industrial costuma criar relativa segurança econômica.

As políticas aparentemente contraditórias implantadas pelo Estado brasileiro como reação à crise de 1929, impulsionando o desenvolvimento industrial ao mesmo tempo em que protegia, em certa medida, o setor cafeeiro, reconhecem a necessidade de um nível de acumulação capitalista que pudesse sustentar a transição da centralidade de uma burguesia do setor primário para outra industrial. (OLIVEIRA, 1981, p. 40)

Para que ocorra um processo de industrialização, são necessárias as condições para que se possa não somente reproduzir a contratação de força de trabalho, mas também os meios de produção. (CANO, 2002)

No caso do Brasil, pôde ser observado para o período: prévia existência de planta industrial, mesmo que voltada para o setor primário exportador, reduzindo a necessidade de investimentos líquidos;

montante de divisas suficientes para importar insumos e bens de capital necessários; Estado indutor da produção industrial e especialmente indutor da produção de bens de capital. (CANO, 2002)

A produção própria de bens de capital aumenta a soberania nacional e reduz a dependência em relação às taxas de câmbio que possam impedir grandes quantidades de importação de maquinaria.

Antes da crise de 1929, grande parte da produção de café brasileira era financiada por capital externo. Após a crise, os países desenvolvidos retiram os capitais especulativos dos países subdesenvolvidos, como os da América Latina. O Brasil, inserido no padrão-ouro no momento de decorrência da crise, vê suas reservas esgotadas pela tentativa de manutenção da paridade cambial. Estava clara, neste momento, a necessidade de mudança na condução econômica do país. (CANO, 2007)

Como resposta a crise, o Estado do Brasil desvalorizou fortemente sua moeda, elevou as tarifas de importação e suspendeu o pagamento do serviço da dívida (como resultado do agravamento das contas externas), em um processo ativo de política econômica para defesa do parque produtivo existente. Como a arrecadação do Estado estava profundamente atrelada aos impostos de exportação e importação, a redução das importações acarretou em uma reforma da estrutura tributária, que passou a priorizar tributos relacionados à produção, consumo, e circulação de mercadorias. O aprendizado das políticas econômicas ativas possibilitou a gradual formação de uma estrutura burocrática de intervencionismo estatal. (CANO, 2002)

A intervenção do Estado no mercado cambial possibilita a continuação das exportações brasileiras de café, pois apesar da mudança na acumulação de capital para o setor industrial, esta ocorreu apenas de forma gradual. Além disto, a política cambial em conjunto com as tarifas de importação protege o Brasil da competição com indústrias mais desenvolvidas de países centrais.

O protecionismo comercial é fundamental para a manutenção do emprego em regiões atrasadas tecnologicamente, ao impossibilitar a quebra ou redução das atividades de empresas instaladas nestas regiões por empresas de produtos superiores e/ou mais baratos.

TABELA 1 - Número total de Estabelecimentos ou Unidades Locais - Indústria

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011)

Sigla	Região	1907	1970
CO	Região Centro-oeste	33	6.895
N	Região Norte	141	3.530
NE	Região Nordeste	439	31.055
S	Região Sul	784	37.966
SE	Região Sudeste	1.741	85.347

Nesta seção foram analisadas conseqüências da crise de 1929 na economia brasileira, como a possibilidade da transição de um modelo centrado na exportação de produtos primários para outro mais industrializado.

Observa-se que esta resultou da significativa acumulação de capital do setor cafeeiro paulista aliado a um estado indutor do processo e utilizador de políticas protecionistas. Deste modo, a indústria brasileira moderna já nasce concentrada no estado de São Paulo em razão de seu melhor desempenho na produção de café no momento em que se inicia a transição de modelo.

O Estado também atua com políticas de manutenção do setor cafeeiro, observando a necessidade de sobrevivência do setor até que pelo menos o capital pudesse ser reinvertido na atividade industrial, além de implantar barreiras comerciais, importante instrumento de proteção ao emprego das regiões mais atrasadas e da indústria nascente.

2.2 A LIDERANÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO NO PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO

Nesta seção será discutida a liderança do estado de São Paulo no processo de industrialização brasileiro, fator este que resulta no início de uma diferenciação da estrutura produtiva e da renda gerada pelo estado já na década de 1930.

O estado de São Paulo torna-se já na década de 1930 o mais populoso do país, devido à imigração de estrangeiros e migração de outras localidades do país, na busca de melhores opções de emprego proporcionados pela economia do estado, e permanece o mais populoso atualmente. O rápido crescimento de sua agricultura e indústria resultou em processo de elevado grau de urbanização, e já na década de 1940 São Paulo supera o Rio de Janeiro como área de maior concentração de população urbana do país. Apesar de alguma oscilação na participação da agricultura do estado em relação ao total brasileiro, o patamar atual de aproximados 24%, semelhante ao da década de 1920, o coloca na liderança da atividade. (CANO, 1998)

Quando ocorre a crise de 1929, o estado de São Paulo já estava em processo de transição entre uma acumulação baseada na agricultura e cafeicultura e uma economia mais industrial (possibilitada exatamente por esta acumulação agrícola), portanto a crise não é determinante, mas apenas aceleradora do processo. (CANO, 2002)

A ocorrência desta transição apenas se completa com a intervenção e liderança do Estado no processo, representado por Getúlio Vargas após a revolução de 1930. Apesar da mudança gradual de modelo econômico, o setor cafeeiro não fica abandonado, e no início de 1931 é retomada a política de compra dos excedentes do café, com a criação do Conselho Nacional do Café. A defesa permanente do setor cafeeiro no período fez com que grande parte da acumulação de capital fosse reinvestida na própria atividade. (CANO, 2002)

Sobre este processo, Cano escreve:

“Essa acumulação – dado que os novos cafeeiros só passam a produzir após quatro ou cinco anos – ampliou enormemente sua capacidade produtiva ao final da década, agravando a crise. Não bastasse a acumulação de invendáveis estoques gerados pelas supersafras anteriores, o país bateria mais dois recordes: a de 1931 – 1932 superaria as anteriores e a de 1933 – 1934 somente seria

superada pela gigantesca safra de 1959 – 1960.” (CANO, 2002, p. 94)

Portanto, esgotam-se as possibilidades deste ciclo de acumulação. (CANO, 2002)

Apesar das grandes safras geradas pela continuação da política de defesa do setor, Francisco de Oliveira observa sua necessidade até que a manutenção da cafeicultura possibilitasse uma acumulação de capital suficiente para a transição em direção à uma economia de atividade capitalista predominantemente industrial.

Este esgotamento atinge de maneira bastante diversa os estados produtores de café, em consequência das diferenças de estrutura produtiva, processos de acumulação e dinâmicas socioeconômicas. O estado de São Paulo encontra-se particularmente avançado em relação aos demais. Com a percepção da crise do setor, os capitalistas passam a redirecionar os investimentos para outros setores, muitos deles agrícolas, como o do algodão e o da cana-de-açúcar, mas também setores industriais, aproveitando assim a capacidade ociosa do parque industrial já instalado. Neste período ocorre expansão da produção para o mercado interno, com as dificuldades de exportação decorrentes da crise de 1929. A redução das importações brasileiras no período impulsiona os investimentos no setor de produção de bens de consumo, e o setor industrial como um todo inicia um processo de recuperação. A alta demanda de importação de bens de capital necessários à expansão da capacidade industrial faz com que ocorram investimentos internos na produção de bens de capital pelo processo de substituição de importações. Nas regiões brasileiras em que a transição para um modelo predominantemente industrial não ocorreu neste momento, as exportações primárias continuaram a ser o principal motor de crescimento econômico até meados de 1950. (CANO, 2002)

Esta defasagem na transição de economia primária para industrial é um dos fatores explicativos da desigualdade de renda regional brasileira que persiste nos dias atuais.

TABELA 2 - Número total de Estabelecimentos ou Unidades Locais - Indústria

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011)

Sigla	Estado	1907	1970
AC	Acre		172
AL	Alagoas	44	1.271
AM	Amazonas	87	606
AP	Amapá		97
BA	Bahia	78	8.038
CE	Ceará	18	4.043
DF	Distrito Federal		403
ES	Espírito Santo	4	3.438
GO	Goiás	18	4.022
MA	Maranhão	18	2.846
MG	Minas Gerais	532	17.256
MS	Mato Grosso do Sul	3	1.592
MT	Mato Grosso	12	878
PA	Pará	54	2.137
PB	Paraíba	42	2.552
PE	Pernambuco	118	5.908
PI	Piauí	3	2.484
PR	Paraná	297	10.855
RJ	Rio de Janeiro	878	14.097
RN	Rio Grande do Norte	15	2.204
RO	Rondônia		134
RR	Roraima		55
RS	Rio Grande do Sul	313	18.216
SC	Santa Catarina	174	8.895
SE	Sergipe	103	1.709
SP	São Paulo	327	50.556
TO	Tocantins		329

Nesta seção foi feita a análise do processo de industrialização no estado de São Paulo antes que esta ocorresse nas demais regiões. Deste modo, o estado se urbaniza mais rapidamente que as demais localidades, fator que acelera ainda mais a diferenciação da estrutura produtiva e a renda gerada.

Os locais em que preponderou o modelo de exportação de *commodities* por mais tempo são os mais atrasados ainda hoje, em razão da defasagem histórica da evolução de capitalismo.

2.3 VARGAS E O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA

A seção objetiva analisar a atuação do Estado no processo de expansão da indústria, além do modo em que se dão os investimentos em infra-estrutura no período. Será também observada a consolidação do mercado doméstico e a distribuição espacial da estrutura produtiva resultante dos acontecimentos históricos ocorridos.

Na década de 1930, o Estado utiliza políticas de desvalorização cambial para estímulo das exportações, e políticas fiscais predominantemente expansionistas. No período 1929-34, predominam crescentes déficits fiscais nas esferas municipal, estadual e federal. A integração do mercado nacional através de um Estado economicamente ativo foi condição fundamental para o crescimento e desenvolvimento econômico da década de 1930. (CANO, 2002)

Cano relata que

“Já a partir de 1931, Vargas inicia a política econômica de recuperação da renda e do emprego, superando parte dos efeitos da crise cafeeira e com isso, sustentando grande parte da demanda efetiva. Mantida esta em alto nível e contrastando com o reduzido volume de divisas para importar, a de manda interna tornava-se cativa para a produção industrial e agrícola, reduzindo o coeficiente de importações de 19,8% em 1928 para 10,5% em 1939. Com isto, expandiram-se sobremodo as trocas inter-regionais, reforçando o processo de formação e integração do mercado nacional.” (CANO, 2007, p. 42)

De 1933 a 1939, a indústria nacional cresce à uma média de 11% ao ano. (CANO, 2007)

No mesmo período o emprego industrial paulista cresce 50%, e a relação de capital por trabalhador aumenta de 1,2 para 1,7, ao mesmo tempo em que se expande rapidamente a indústria de energia elétrica. (MONT’ALEGRE, 1972 p. 397)

O aumento da quantidade de capital por trabalhador é um dos fatores explicativos da elevação da renda *per capita*, por aumentar a produtividade do trabalho.

Para que o mercado nacional pudesse ser integrado, Vargas observou a necessidade de investimentos regionais em infra-estrutura, energia, e comunicações, além da extinção dos tributos inter-regionais. Estes, por constituírem a principal fonte de renda dos estados, só começaram a se extinguir gradualmente em 1938, com seu completo término em 1943. (CANO, 2007)

De acordo com Cano,

A infra estrutura foi expandida e em parte desconcentrada, revitalizando-se o transporte ferroviário e ampliando um pouco (cerca de 5%) sua rede, melhorando o de cabotagem (com a encampação da empresa LLOYD em 1937 e a da COSTEIRA em 1942, e iniciando uma ampliação da rede rodoviária federal, a qual seria impulsionada na década de 1940. Entre 1930 e 1945, a rede rodoviária nacional duplicara, e a ligação Nordeste-Sul dera enorme passo, com o início da Rio-Bahia e a conclusão da SP-Porto Alegre. (CANO, 2007, p. 44)

O direcionamento dos investimentos do governo Vargas demonstra o reconhecimento da falta de conexão e do isolamento das macrorregiões. Ao mesmo tempo, a predominância dos gastos rodoviários reduz a competitividade de custos do país em relação aos que concentraram a expansão de transportes nas ferrovias.

Uma das estratégias de integração nacional foi a de *preencher os vazios*, das quais fazem parte o investimento em ferrovias no estado de GO, conjuntamente com o socorro financeiro de seu governo, e investimentos localizados em MS. (CANO, 2007)

Os investimentos federais nos estados *periféricos* além de contribuírem para a redução da desigualdade de renda ampliam o mercado de consumo doméstico, gerando demanda para a expansão da indústria brasileira.

Na Constituição de 1934, fica instituída a obrigação da União de destinar 4% de suas receitas a região Nordeste. (CANO, 2007)

A consolidação do mercado nacional permite o desenvolvimento de uma *industrialização restringida* no país entre as décadas de 1930 e 1950. Esta só foi possível em grande medida devido à ativa condução da economia por Getúlio Vargas, induzindo a mudança no modelo de acumulação. Apesar desta transição, o setor agrícola também foi alvo de políticas econômicas, com a criação de institutos nacionais para lidarem com problemas de produção que antes eram conduzidos regionalmente. Entre os institutos criados por Vargas para a manutenção da economia primária, destacam-se os do café, cacau, açúcar, e erva-mate. (CANO, 2007)

A centralização das políticas econômicas por Getúlio Vargas fortalece o estado nacional e amplia as possibilidades estratégicas do governo, ao ampliar a esfera de dominação do poder atuante.

Analisando nossa história econômica dos anos 1930 até o período atual, pode-se observar que quando cresce a produção no estado de São Paulo, ocorre crescimento também nas regiões periféricas, e, portanto, o desenvolvimento econômico destas está bastante atrelado aos resultados paulistas. Ao mesmo tempo, este fato não extingue a necessidade de políticas regionais direcionadas para reduzir os problemas socioeconômicos das áreas de menor produto. (CANO, 1998)

A política industrial do governo de Getúlio utiliza incentivos como a determinação de *cotas de importação*, empreendimentos de economia mista, financiamento de empresas privadas e investimentos públicos em ferrovias e produção estatal de aço e petróleo. (MONT'ALEGRE, 1972, p. 397)

O investimento estatal em transportes (como o ferroviário) acelera o processo de industrialização brasileiro em um momento em que o setor produtivo privado não possui condições suficientes para atuação nesta área.

A entrada do Estado na indústria de aço pesado em 1939 objetiva, além da necessidade de suprir outros setores produtivos, o fortalecimento da segurança nacional. (MONT'ALEGRE, 1972, p. 401).

A produção de aço pelo Estado, assim como diversos outros grandes projetos de investimento público realizados durante o Estado Novo, foi financiada com empréstimos de capital monetário estrangeiro. A elevação e criação de novos tributos também atuam no aumento de receitas do governo central no período, porém de forma bem menos expressiva. (DRAIBE, 1985)

Segundo Mont'alegre,

Com a prática do monopólio de câmbio e a nova política seletiva de importações, logo cresceu o fluxo de metais, máquinas e combustíveis. Foram estabelecidas prioridades favorecendo a importação de equipamentos de transporte e máquinas, desestimulando-se a de bens de consumo. Deu-se ênfase à assistência creditícia através das agências oficiais, criando-se, inclusive, a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial no Banco do Brasil. (MONT'ALEGRE, 1972, pg. 400)

O controle cambial favorecendo a indústria foi essencial para a aceleração da consolidação da indústria nacional em um momento em que esta não tinha capacidade de se desenvolver por si mesma.

Em 1950, Vargas é eleito presidente e inicia seu segundo governo, objetivando dar continuidade a suas políticas desenvolvimentistas. Há algum tempo, o Brasil desenvolvia uma *industrialização restringida*, substituindo os produtos importados finais e intermediários pelos de produção local. Fazia-se necessária a expansão da indústria pesada e melhoria da infra-estrutura. Em 1951 é criado o Plano Geral de Industrialização e a Comissão de Desenvolvimento Industrial, e em 1953 a Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico, que apoiou expressivamente a produção de autopeças. (CANO, 2007)

De 1945 a 1955, a indústria brasileira cresce a uma média anual de 9,3%. Contudo, este crescimento foi bastante concentrado no estado de São Paulo, que pôde assim diversificar sua estrutura produtiva e liderar a venda de mercadorias para os demais estados brasileiros, tomando a liderança no processo de formação do mercado nacional. Os efeitos desta integração de comércio inter-regional foram mais de estímulo do que de barreiras para a produção das regiões periféricas, sobretudo em relação à agricultura. Apesar da indústria de São Paulo crescer mais, este crescimento eleva a velocidade de aumento da produção industrial no resto do país, mais lentamente na região Nordeste. Isto se deve em parte pela demanda de insumos industriais do estado de São Paulo, estimulando esta produção pelas demais regiões. Neste período, a participação de bens de consumo não duráveis cai de 75% para 55% na participação industrial, mostrando o avanço qualitativo da indústria, que no ano de 1955 já representa 25% do PIB nacional. Ocorre rápido processo de urbanização em conjunto com o desenvolvimento industrial. (CANO, 2007)

Nesta seção foi analisada a continuidade do processo de industrialização brasileira com a utilização de políticas fiscais expansionistas adotadas nos governos de Getúlio Vargas.

A indústria sofreu expressivo processo de expansão no período analisado através da atuação ativa das políticas do governo central. Os investimentos realizados em infra-estrutura de transportes com direcionamento regional são condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento industrial das regiões periféricas. Deste modo, o que ocorre no período é muito mais uma integração do *mercado* nacional, com o estado de São Paulo liderando as transações inter-regionais.

Os investimentos de empresas estatais na produção de aço e petróleo observados no período são fundamentais para a consolidação da indústria no Brasil.

Apesar da permanência da concentração industrial no estado de São Paulo, as demais regiões desenvolvem produção voltada principalmente ao atendimento da demanda de insumos do estado.

2.4 A ECONOMIA BRASILEIRA NO CONTEXTO INTERNACIONAL DA SEGUNDA GUERRA

A partir da afirmação cepalina de que a indústria latino-americana se desenvolve com a necessidade de transição de modelo de capitalismo devido à conjunturas econômicas globais adversas, procura-se verificar esta hipótese para o caso brasileiro.

A estrutura econômica global vigente no período da Segunda Guerra exige das economias periféricas, como a brasileira, a permanência na divisão internacional do trabalho como fornecedora de matérias-primas e produtos agrícolas. (OLIVEIRA, 1981, p. 39)

A Segunda Guerra favorece a indústria brasileira com a redução da produção dos países envolvidos no conflito, notadamente no que se refere ao setor têxtil, que cresce em média 15,9% no período. (MONT'ALEGRE, 1972, p. 401)

O parque industrial brasileiro cresce no período 1939-1945, apesar de grande parte dos bens de capital ser bastante antigo em função da paralisação da produção de maquinário durante o período do conflito. Além disto, a mão-de-obra qualificada bastante escassa, aliada à máquinas e equipamentos velhos, contribui ainda mais para a baixa produtividade. (CANO, 2007)

Portanto, o crescimento da indústria no período ainda não mostra um setor apto à competir com empresas mais desenvolvidas dos países centrais.

Durante o período da Segunda Guerra, as atenções das grandes potências aos conflitos aceleram o processo de “substituição de importações”, devido à dificuldade de obtenção de grande quantidade de maquinário através de importação. Sendo assim, no Brasil desenvolve-se estrutura produtiva de siderurgia e metalurgia. Paralelamente, a expansão do processo de urbanização possibilitou entrada de grande contingente de mão-de-obra, acelerando ainda mais o processo de industrialização. (CANO, 2002)

Após a Guerra, no período 1945-1955 os EUA passaram a ser repressivos em relação às políticas nacionalistas e desenvolvimentistas da América Latina, em consequência da polarização extrema resultante da Guerra Fria. No caso brasileiro, esta repressão encontrou certo respaldo interno na implantação de políticas ortodoxas e baixa intervenção no desenvolvimento industrial. Deste conflito ideológico entre EUA e América Latina, surgiram nesta várias lideranças pró-

desenvolvimento da indústria através de políticas nacionalistas, sendo Vargas o expoente brasileiro. (CANO, 2002).

O bom desempenho da indústria brasileira durante a Segunda Guerra parece corroborar o argumento da CEPAL de que a industrialização tardia dos países latino-americanos é um processo de superação de crises capitalistas internacionais. Ressalta-se apenas, como já dito anteriormente, que aliadas a isto são necessárias condições internas suficientes.

2.5 DESENVOLVIMENTO REGIONAL VIA INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURA

O objetivo da seção é analisar a integração das regiões brasileiras através dos investimentos em infra-estrutura direcionados regionalmente, além do impacto destes investimentos na formação da indústria em localidades periféricas.

A integração comercial entre as regiões brasileiras nas décadas de 1950 e 1960 é liderada por São Paulo e requer poucos esforços pelas demais localidades, devido ao baixo grau de dinamismo de suas estruturas produtivas. (ARAÚJO, 2000, p. 19).

Os investimentos iniciais da SUDENE nos anos 1960 concentraram-se majoritariamente em desenvolver infra-estrutura física de transportes e energia que possibilitasse ao Nordeste a atração de investimentos produtivos. (ARAÚJO, 2000, p. 307)

O Plano de Metas de Juscelino Kubitschek teve como um dos principais focos o investimento em infra-estrutura de transportes e energia. Rodovias foram construídas principalmente para integração da região Sudeste, mas também comunicando esta região às localidades do Norte e Nordeste. O governo JK abandona a ideologia nacionalista de Vargas e utiliza capital estrangeiro como principal fonte de financiamento da indústria, notadamente a automobilística, que se expande significativamente no período com a instalação de diversas multinacionais (MONTE-MÓR, 2005, p. 434).

O foco nos investimentos rodoviários ao invés de ferroviários resulta nos altos custos de transporte que permanecem no Brasil atual, integrando significativamente o chamado “custo Brasil”.

O Plano de Metas de JK acelera os gastos com a indústria de base, especialmente a siderúrgica e a de bens de capital, com elevação do investimento público de aproximadamente 15% ao ano em termos reais. (SERRA, 1981, p. 24)

Os investimentos do Plano complementam e acompanham a elevação da participação do setor de bens de consumo duráveis, gerando um ciclo de elevação dos gastos produtivos relativo a este setor e o de bens de capital. (SERRA, 1981, p. 24)

A ampliação da produção de bens de capital no país fez com que sua economia passasse a ser mais impactada pelos ciclos de aceleração e desaceleração.

De acordo com a seção, pode ser observada a importância dos investimentos públicos em infra-estrutura física na desconcentração produtiva regional. No caso da SUDENE, estes visavam a atração de investimentos produtivos para a região Nordeste. No governo JK, a expansão da malha rodoviária possibilitou o aumento da integração entre as diversas regiões do país, assim como a ampliação da indústria nas localidades periféricas.

3 LEVE DESCONCENTRAÇÃO SEGUIDA POR CRISE DO ESTADO (1960 – 1995)

3.1 MILAGRE ECONÔMICO E DESCONCENTRAÇÃO PRODUTIVA NO PERÍODO DO II PND

A seção procura descrever a atuação do setor público no período do II PND, com investimentos em telecomunicações e investimentos regionalmente direcionados, além da atuação das empresas estatais no processo de desconcentração durante o II PND. Será também analisado o período inicial da década de 1960 e o *milagre* econômico.

Entre 1949 e 1970, o rápido crescimento da indústria brasileira é consequência, principalmente, da elevação da participação do setor manufatureiro, ampliado significativamente no Brasil durante a Segunda Guerra (SERRA, 1982, p. 6).

Segundo Serra,

No tripé em que se baseou a economia brasileira desde meados dos anos 50, formado pelas empresas do Estado, do capital privado e do capital estrangeiro, a estas últimas coube compartilhar com as empresas estatais o papel de principal protagonista. Sua participação direta na produção manufatureira não constitui por certo uma novidade histórica, mas intensificou-se notavelmente a partir da época mencionada. O salto da indústria brasileira na direção dos ramos manufatureiros “pesados” de bens de produção e de consumo duráveis é inseparável da penetração das empresas transnacionais do setor. (SERRA, 1982, p. 18)

A participação das empresas transnacionais é resultante do processo de industrialização extremamente tardio da industrialização brasileira, justificando os elevados investimentos estatais nas indústrias de base, infra-estrutura e energia, e na sustentação de condições financeiras que permitissem ao capital privado a realização de investimentos industriais.

A elevada ampliação da capacidade produtiva decorrente do Plano de Metas resulta, no início da década de 1960, em altas taxas de capacidade ociosa no setor automobilístico e no siderúrgico, com a maturação dos investimentos públicos. (Serra, 1981, p. 29)

No setor de bens de capital, escalas mínimas de produção elevadas em conjunto com o crescimento dos investimentos das empresas transnacionais na tentativa de elevarem suas participações de mercado resultam em grande capacidade ociosa no mesmo período. (Serra, 1981, p. 29)

Da mesma maneira que no governo de JK, a expansão do crescimento brasileiro durante o *milagre* (1967-1973) é fruto de elevados investimentos nos setores de bens de capital e, principalmente, de consumo duráveis. A demanda de bens duráveis vinha crescendo consideravelmente, com uma média de 13,4% em 1966-1967 (Serra, 1981, p. 35)

Além disto, a elevada capacidade ociosa da fase anterior ao *milagre* (em consequência dos elevados investimentos do Plano de Metas) proporcionou um rápido início do ciclo expansivo em 1967. (Serra, 1981, p. 38)

Em 1970, as empresas transnacionais concentram-se na produção de bens duráveis de consumo (85% das vendas) e de bens de capital (57% das vendas). (Serra, 1981, p. 19)

Esta participação produtiva do capital estrangeiro permite, através de desencadeamentos setoriais, que a indústria nacional possa elevar sua produção, visto que conta com maior disponibilidade de máquinas e equipamentos e pode produzir insumos industriais utilizados na produção de bens duráveis.

O elevado ritmo de crescimento do setor de bens de consumo duráveis, não acompanhado na mesma medida pelo de bens intermediários e de bens de capital (também por dificuldades tecnológicas, neste caso), fez com que a demanda por mercadorias destes setores fosse suprida através de importações, o que ocasionou fortes déficits na balança comercial a partir de 1971-1972. (Serra, 1981, p. 44)

Na segunda metade da década de 1970, o Estado militar utiliza financiamento externo para realizar os investimentos previstos pelo II PND, com ênfase na tentativa de aumento da produção de bens de capital e na distribuição locacional das estruturas produtivas, buscando reverter a tendência de concentração. (CARNEIRO, 2002)

O II PND surge no contexto de choque de petróleo internacional e de elevados déficits na balança comercial brasileira. A opção por financiamento externo para manutenção do crescimento ao invés de

uma política de ajustamento ortodoxo busca enfrentar os problemas estruturais do setor produtivo brasileiro. (CASTRO; SOUZA, 1985)

O crescimento econômico resultante dos investimentos do II PND impede que o país entre em uma conjuntura recessiva que impacta grande parte da economia global. Em oposição aos interesses de curto prazo do setor privado, o projeto desenvolve as bases de sustentação da autonomia nacional de longo prazo e impede o país de entrar em um ciclo de decréscimo econômico, que, dada a necessidade de importação de determinados produtos, agravaria a situação deficitária da balança comercial. (CARNEIRO, 2002, p. 46)

O Programa resultou em investimentos substanciais em infraestrutura, matriz energética (apesar do país não se tornar auto-suficiente na produção de petróleo no período) e indústria de base, aumentando a participação do investimento público em relação ao privado, visto que as empresas estatais desempenham papel fundamental no processo. (CASTRO; SOUZA, 1985)

Não ocorre, contudo, uma substituição do setor privado pelo público. No setor de bens de capital, a expansão se dá majoritariamente pelo empresariado privado financiado com recursos públicos. (CARNEIRO, 2002, p. 37)

Apesar de o Plano priorizar o setor de bens de capital, a composição deste setor em relação aos demais permanece proporcionalmente a mesma do período anterior (1970 – 1974), o que mostra a não existência de redistribuição produtiva priorizando este setor no momento do II PND (1975 – 1979). (CARNEIRO, 2002, p. 68)

Ocorre crescimento significativo no setor de bens intermediários, cujas exportações se elevam de 28% em 1974 para 45% em 1980 (CARNEIRO, 2002, p. 81)

A produção de bens intermediários incentivada pelo II PND, especialmente os do setor extrativista, guarda ampla relação com a disponibilidade natural de matéria-prima. A elevação da atividade no período é um dos fatores que leva a parcial desconcentração produtiva regional.

Durante a década de 1970, há um deslocamento das aglomerações industriais do Sudeste e Sul para o Nordeste. Na década de 1980, o processo de desconcentração já não pode mais ser

observado, com estabilização da distribuição espacial no período. (ANDRADE; SERRA, p. 339, 2000)

Em 1970, a região Sudeste responde por 81% do PIB industrial brasileiro enquanto somente o estado de São Paulo concentra 58%. (ARAÚJO, 2000, p. 116).

Na década de 1980, apesar de leve desconcentração da indústria de material de transporte em direção à estados do Sudeste (exclusive São Paulo) e Sul, São Paulo ainda é responsável por 2/3 do valor agregado do setor. (PACHECO, 1998, p. 151).

Os investimentos em telecomunicações no período de ditadura militar aceleram o processo de integração produtiva entre as diversas regiões brasileiras. (ARAÚJO, 2000, p. 307).

De 1970 a 1985, a região Sudeste perde participação relativa no PIB nacional, enquanto aumenta a participação das demais regiões, com ganhos importantes no setor industrial das regiões Norte e Nordeste. No Norte, o aumento deve-se principalmente ao desempenho da Zona Franca de Manaus; no Nordeste, pelo desempenho do setor petroquímico. (ARAÚJO, 2000, p. 21).

As políticas públicas regionalizadas desempenham importante papel na distribuição do setor produtivo, porém atestam a menor capacidade das regiões historicamente atrasadas de se desenvolverem por si mesmas.

Entre 1980 e 1985, o crescimento da indústria química esteve dividido entre áreas do Sudeste e Nordeste, refletindo o desempenho dos investimentos da Petrobrás e o aumento do refino de petróleo nas regiões. (PACHECO, 1998, p. 135).

Nota-se a possibilidade de atuação das empresas estatais no processo de desconcentração regional, através da implantação de indústrias em localidades mais pobres e/ou com menor nível de emprego.

No mesmo período, os estados de São Paulo e Rio de Janeiro perdem participação nos setores de bens de consumo não-duráveis, como o de vestuário e calçados, em razão do fraco desempenho econômico brasileiro, enquanto aumenta a participação da região Nordeste. (PACHECO, 1998, p. 145).

A desconcentração do setor tem sua importância na geração de empregos no Nordeste, porém devem-se ressaltar os baixos salários pagos nas atividades bem como os baixos valores agregados das mercadorias.

De 1970 a 1990, o papel ativo do Estado brasileiro não apenas pelo direcionamento regional das políticas efetivadas, mas também pelo importante papel desempenhado pelas empresas estatais na realocação do setor industrial, atua no sentido de desconcentração da produção do país. (ARAÚJO, 2000, p. 119).

TABELA 3 - Número total de Estabelecimentos ou Unidades Locais - Indústria

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011)

Sigla	Região	1970	1975	1980	1985
CO	Região Centro-oeste	6.895	9.255	12.540	11.238
N	Região Norte	3.530	5.537	7.709	8.029
NE	Região Nordeste	31.055	32.499	37.214	40.853
S	Região Sul	37.966	42.873	47.527	43.967
SE	Região Sudeste	85.347	97.074	121.315	103.289

A seção analisou os investimentos no período de ditadura militar desde o “milagre” até o início de desconcentração da produção industrial nacional com o II PND. Além disto, investimentos localmente direcionados, como os subsídios à produção de eletrônicos na Zona Franca de Manaus permitiram algum desenvolvimento da indústria nas regiões mais atrasadas. As empresas estatais também desempenham importante papel com a escolha da localização de suas instalações. Como exemplo, cita-se o pólo petroquímico da Petrobrás na região Nordeste.

3.2 CRISE DA INDÚSTRIA NACIONAL E REDUÇÃO DA VELOCIDADE DO PROCESSO DE DESCONCENTRAÇÃO EM CONSEQUÊNCIA DA REDUÇÃO DOS INVESTIMENTOS REGIONALIZADOS E DA ABERTURA COMERCIAL (1985/95)

O objetivo da seção é verificar como decorre o leve processo de desconcentração da indústria no período, de acordo com a abordagem de Wilson Cano, e em que setores este é mais expressivo. Além disto, busca analisar o comportamento do Estado e das estatais, a abertura comercial e o impacto dos incentivos fiscais estaduais resultantes da reforma tributária.

De 1980 a 1990 a região Sudeste perde participação na composição do PIB nacional em razão do fraco desempenho dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, enquanto todas as demais regiões crescem acima da média nacional. (PACHECO, 1998, p. 92).

Wilson Cano aponta algumas causas da desconcentração econômica no período 1970/95:

a intensificação do processo de urbanização nas regiões NO, NE e CO (exclusive DF) que passam da taxa média de urbanização de 42% em 1970, para respectivamente 58%, 61% e 73% em 1991. Essa acelerada urbanização, como se sabe, exige e estimula a criação e a diversificação de serviços e também de indústrias leves, de âmbito local. (CANO, 1998, p. 316).

Ainda segundo o autor:

a crise da década de 80, que parece ter afetado mais a economia de São Paulo, aumentando a desconcentração muito mais pelas quedas mais altas da produção paulista do que por “maiores altas” na produção periférica, constituindo, talvez, uma desconcentração mais de caráter estatístico. (CANO, 1998, p. 316).

Portanto, a desconcentração resulta tanto do desenvolvimento econômico tardio das regiões periféricas quanto do maior impacto da crise da década de 80 sobre São Paulo, revelando uma indústria muito mais consolidada no estado.

Desde os anos 1980, os estados de SC e, posteriormente PR, entram para o grupo de renda per capita maior do que a média nacional, e a maioria dos demais estados e regiões apresentam melhoras significativas, aproximando-se desta média. Porém, de 1985 a 1995

houve diminuição deste processo de desconcentração e até mesmo aparente reconcentração, com perdas moderadas de NE, MG e ES. (Wilson Cano, 1998).

Wilson Cano aponta como um dos fatores de inflexão no processo de desconcentração:

“a debilidade fiscal e financeira do governo federal e dos estaduais causou elevada queda nos investimentos de infra-estrutura e de energia, deixando de impactar sobre as estruturas regionais e de gerar economias externas na periferia regional.” (CANO, 1998, p. 331).

De acordo com o mesmo autor:

“o fato de que, a despeito da perda de participação de São Paulo, recentemente ali se têm localizado os principais investimentos de informática, microeletrônica, telecomunicações e automação, direta ou indiretamente associados à forma reconcentradora da atual reestruturação produtiva do país.” (CANO, 1998, p. 331).

Apesar de alguma desconcentração no período do IIPND e no início da década de 1980, a indústria brasileira não apenas permanece concentrada no estado de São Paulo, mas também a economia da localidade possui um nível de sofisticação tecnológica bem maior. A redução dos investimentos públicos nas regiões periféricas devido à crise do Estado, resultando no início da reconcentração produtiva, indica claramente a necessidade de atuação deste no auxílio da superação da distância das regiões periféricas em relação aos estados centrais.

A despeito da desconcentração regional da indústria brasileira continuada no início da década 1980, os desequilíbrios econômicos e sociais não foram amenizados por este fator. (CANO, 1998)

De 1980 a 1994, a produção de bens duráveis e de capital está majoritariamente realizada no estado de São Paulo. Como a demanda por estes bens reflete as condições macroeconômicas internas, estaria aí grande parte da razão pela qual a indústria paulista costuma acompanhar as movimentações do produto interno brasileiro. (PACHECO, 1998, p. 148).

Entre 1985 e 1995, as regiões periféricas brasileiras apresentaram baixo crescimento, devido a problemas estruturais da economia brasileira como um todo. (CANO, 1998)

Apesar da redução da desconcentração produtiva entre 1985 e 1995, Wilson Cano analisa dados que mostram a perda de participação do estado de São Paulo em alguns setores.

São Paulo perde participação industrial devido à expansão de atividades como extração de petróleo e instalação de hidrelétricas em outros estados como PR, e há alguma redução da participação industrial de NE, MG e RS. A perda da participação paulista também é resultante da crise econômica do período, que afetou em maior medida este estado devido a sua maior produção e maior complexidade industrial. (CANO, 1998)

A desconcentração industrial no período parece estar mais vinculada à localização de matérias-primas e a crise da indústria nacional do que propriamente de uma dinamização das economias regionais periféricas.

De 1985 a 1989, o interior paulista perde participação industrial devido às reduções dos investimentos públicos e privada, extinção dos investimentos federais na produção de cana e redução das exportações. De 1989 a 1995 volta à haver crescimento do interior em relação à capital, refletindo uma nova disposição dentro do Estado. (CANO, 1998)

De 1985 a 1995, a perda de participação do estado de São Paulo em relação ao total nacional ocorre com menor velocidade do que no período imediatamente anterior. (CANO, 1998)

De acordo com Cano,

a política de abertura atingiu negativamente a ZFM (embora seu giro comercial, graças às importações, tenha praticamente dobrado), entre 1990 e 1995, estagnando ou reduzindo ligeiramente sua participação nacional. A contradição entre a manutenção de seus incentivos fiscais e a política de abertura e de desregulamentação tem favorecido um afluxo recente de investimentos estrangeiros para SP, principalmente nas áreas de eletrônica e informática, com a instalação de várias plantas de empresas que já se encontravam na ZFM, talvez já antevendo uma crise mais profunda naquela instituição. (CANO, 1998, p. 329)

Mais uma vez nota-se que as políticas do Estado central, ao desconsiderarem as particularidades locais na condução das políticas econômicas, acabam por acentuar a concentração econômica nos estados mais competitivos.

Segundo Cano:

O Nordeste, cuja participação crescera de 5,7% para 8,6% no período anterior, pode ter perdido pouco mais de meio ponto percentual entre 1985 e 1995, principalmente pela continuidade do retrocesso de Pernambuco, pela crise da indústria química nacional, que também afetou a Bahia, e pela contração sofrida pelos setores Têxtil e Confecções em quase toda a região. Essa perda relativa da indústria nordestina, que continuou entre 1989 e 1995, está intimamente relacionada com a crise mais profunda da indústria paulista, grande compradora de insumos e produtos industriais do Nordeste. (CANO, 1998, p. 329)

Pode ser observado o baixo grau tecnológico bem como o alto grau de dependência da região NE em relação à economia do estado de São Paulo

O setor automobilístico mineiro aumenta a participação do estado, resultando inclusive no aumento de produção em cadeias produtivas complementares. O estado do ES aumenta a participação principalmente em decorrência de incentivos fiscais federais e locais. (CANO, 1998)

O setor automobilístico é importante tanto para a manutenção de empregos diretos quanto pelos extensos efeitos “para frente” e “para trás” na cadeia produtiva.

No CO, ocorre a continuação do crescimento da agroindústria, impulsionado em alguns estados por incentivos fiscais (“guerra fiscal”), resultando em um pequeno aumento na participação industrial da região. (CANO, 1998)

O Sul foi a região que mais aumentou a participação industrial no período, e entre as causas estão: instalação de pólo petroquímico como decisão de política federal, aumento da urbanização, proximidade com o mercado paulista, e setor agroindustrial bem desenvolvido. Os estados do PR e SC tiveram desempenho bem superior ao do estado do RS. (CANO, 1998)

O estado do RJ teve pequena queda de participação, podendo ser observado pequeno crescimento em praticamente todos os ramos da indústria de transformação. (CANO, 1998)

Alguns fatores podem explicar a redução da velocidade do processo de desconcentração industrial no período, entre eles: crise fiscal da União e dos estados resultando em menores investimentos em infra-estrutura e energia nas regiões periféricas; queda dos preços reais de produtos básicos reduzindo o valor das exportações; investimentos em setores mais avançados tecnologicamente no estado de São Paulo apesar da perda de sua participação no total da indústria do país. (CANO, 1998)

A produção de produtos básicos além de gerar menor valor agregado unitário está sempre sujeito às variações de seus preços nos mercados internacionais,

Em contrapartida, alguns fatores teriam atuado a favor do processo de desconcentração: grandes investimentos no setor de petróleo no NO, RJ e PR; a continuidade da desconcentração agrícola; incentivos fiscais em alguns estados resultando em realocação de investimentos privados em diversas áreas ("guerra fiscal"); expansão urbana em regiões periféricas devido a diminuição da migração para São Paulo como resposta as conseqüências maiores da crise no estado; políticas de incentivo ao turismo local, notadamente ao NE. (CANO, 1998)

A desconcentração no período parece ser um fenômeno bastante "artificial" resultante de políticas federais e locais. Apesar de sua importância, estas políticas revelam a não existência de condições suficientes nas regiões mais atrasadas para o desenvolvimento econômico.

Sendo assim, faz-se necessária condução ativa da política econômica do Estado até que esta condição seja superada

Ao contrário do que ocorre no período anterior a 1985/95, neste período o processo de desconcentração não é tão claro. O estado de São Paulo teria até mesmo aumentado ligeiramente sua participação industrial entre 1992 e 1995. (CANO, 1998)

De 1980 a 1995, a produção industrial brasileira cresceu 8,6% e a de São Paulo teve crescimento nulo. (CANO, 1998)



A intensificação da política comercial de abertura está provavelmente relacionada à redução do processo de desconcentração e reinício de concentração. (CANO, 1998)

Isto ocorre devido à maior possibilidade dos estados do Sudeste de competirem com produtos estrangeiros, especialmente o estado de São Paulo.

Analisando setorialmente o período 1985/95, observa-se desconcentração da produção alimentar devido aos avanços da agricultura nas regiões periféricas; alta desconcentração da indústria do fumo, devido, sobretudo, à incentivos fiscais estaduais; modesta desconcentração da atividade metalúrgica, como resultado dos investimentos regionalizados do II PND e desconcentração de parte da indústria automobilística; pequena desconcentração da indústria da borracha decorrente da desconcentração automobilística; desconcentração da indústria mecânica em decorrência da crise brasileira que afetou mais São Paulo (por ser o grande produtor brasileiro do setor) do que outras regiões; desconcentração de parte da indústria automobilística para MG e Sul. (CANO, 1998)

TABELA 4 - Número total de Estabelecimentos ou Unidades Locais - Indústria

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011)

Sigla 	Região 	1985	1995
CO	Região Centro-oeste	11.238	22.984
N	Região Norte	8.029	9.836
NE	Região Nordeste	40.853	42.483
S	Região Sul	43.967	108.966
SE	Região Sudeste	103.289	212.812

A dinamização da economia paulista, com crescente importância do setor terciário, seguindo uma tendência internacional, é um dos fatores que leva a reversão do processo de desconcentração no período 1985/95. Além disto, a reestruturação fiscal desencadeia um processo de “guerra fiscal” impactando a localização dos investimentos privados. A redução da atividade industrial do estado de São Paulo impacta diretamente os produtores de insumos utilizados pelo estado, como os da região Nordeste. Apesar disto, alguns acontecimentos retardam a concentração em um primeiro momento, fazendo com que esta não seja tão acentuada. Entre eles, a realocação da indústria extrativista para as localidades produtoras de matérias-primas, não resultante, contudo, de uma “aceleração do desenvolvimento” das regiões periféricas. A atuação das estatais fica praticamente restrita aos investimentos da Petrobrás nas regiões Sul, NO e no estado do RJ, favorecendo alguma

desconcentração (apesar disto, a tendência maior da indústria, de uma forma geral, é a de reconcentração).

A redução dos investimentos direcionados regionalmente em conjunto com a abertura comercial acentua a concentração industrial brasileira, pela impossibilidade das regiões mais atrasadas em competir com produtos importados.

A concentração dos setores mais tecnológicos no estado de São Paulo demonstra que a desconcentração de alguns poucos setores observada no período ocorre mais expressivamente nos menos dinâmicos.

3.3 MIGRAÇÕES INTER-REGIONAIS DE MÃO-DE-OBRA

Tendo em vista a grande diferenciação na qualidade de mão-de-obra entre as localidades, a seção analisa se há ou não mobilidade dos profissionais entre as regiões, de acordo com a leitura de Wilson Cano.

Apesar de São Paulo ser tradicionalmente o estado brasileiro que mais recebe imigrantes nacionais e estrangeiros, no período entre 1980 e 1995, o acelerado processo de urbanização das regiões periféricas que acarretou no aumento de emprego nestas localidades, aliado a crise brasileira e ao fraco desempenho da economia paulista durante o período, reduziu os processos migratórios anuais para São Paulo em cerca de metade dos números observados de 1970/80. O processo de desconcentração econômica também poderia explicar esta redução das migrações para São Paulo e aumento das migrações para regiões periféricas de 1980 a 1995 devido ao crescimento da necessidade por mão-de-obra nestas localidades. (CANO, 1998)

Segundo Cano,

“Entre 1991 e 1995, as entradas em São Paulo voltaram a crescer, somando 794 mil, 80% das quais entre 1991 e 1993, antes do agravamento do desemprego causado pela intensificação da abertura e pelo Plano Real. A média anual dessas entradas (198,5 mil), embora se situe abaixo da de 1970/80, é o dobro da verificada em 1980/91. As provenientes do NE representaram 61% do total e as de MG recrudescem, atingindo 30%. Salvo as do NO, que apresentam pequena diminuição, as das demais regiões crescem, com pequenas variações absolutas e relativas.” (CANO, 1998, p. 343)

A elevada participação da região NE neste processo migratório reflete o baixo dinamismo econômico desta região assim como a pequena geração de empregos, quando comparada com o estado de SP.

Neste período, as migrações mineiras para São Paulo reduziram-se de 607 mil (1970/80) para 6 mil, devido a expansão industrial e urbana mineira. Os imigrantes vindos do estado do Paraná reduziram-se a metade, no mesmo período, devido ao desenvolvimento de sua agroindústria. Quanto ao destino dos imigrantes paulistas no período, 35% optaram por MG devido a expansão industrial e urbana do estado;

25% para a região CO, que desenvolveu sua agroindústria; as migrações para o NO aumentaram consideravelmente em consequência do aumento de urbanização e do desempenho da Zona Franca de Manaus. (CANO, 1998)

O fluxo de imigrantes para a Amazônia cresceu 17% de 1980/1991 em relação a década anterior, como resultado do processo de urbanização. (CANO, 1998)

O fluxo de saída da região Nordeste de 1980/91, de cerca de metade do período anterior, pode ser explicado pelo desempenho do turismo, processo de urbanização e aprofundamento da crise econômica do estado de São Paulo. O fluxo de entrada na região foi 25% superior ao do período anterior, parte desta pode ser decorrente da necessidade de mão-de-obra atuante na modernização dos setores agrícola e industrial. Entre 1991/95, a média anual do fluxo de saída da região foi 47% maior do que o da década anterior e o de entrada 95% maior. (CANO, 1998)

De acordo com Cano,

Na região CO (exclui DF e inclui TO), a desconcentração produtiva e a urbanização beneficiaram a região, reduzindo em um terço, no período 1980/91, a média anual dos fluxos de saída. Os de entrada aumentaram apenas 14%, mas têm sido elevados; sua origem é dispersa e as principais regiões de emigração foram NO, MA, NE, MG, SP e DF. As entradas da região acumuladas entre 1980 e 1995 somaram 931 mil pessoas, só ficando abaixo das de SP (1,9 milhão) e do NO (1 milhão). Entre 1991 e 1995 a média anual de suas saídas se reduziu ainda mais (40% menor do que as de 1980/91), aumentando o potencial receptor da região. As entradas médias foram 28% mais altas do que as de 1980/91, com origem também dispersa. (CANO, 1998, p. 347)

Na seção fica evidenciada a grande mobilidade de mão-de-obra dentro do território brasileiro. Sendo assim, a concentração dos profissionais mais qualificados na região Sudeste e no estado de São Paulo não parece ser um fator limitador do desenvolvimento das demais regiões.

4 REDISTRIBUIÇÃO SETORIAL E CONCENTRAÇÃO DA INDÚSTRIA DE MAIOR DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO (1990 – 2005)

4.1 ABERTURA COMERCIAL, LOCALIZAÇÃO DOS INVESTIMENTOS PRIVADOS E GUERRA FISCAL

O objetivo da seção é analisar o impacto da ausência de políticas centrais regionalmente direcionadas bem como o abandono dos órgãos de planejamento regional sobre a estrutura produtiva brasileira. Além disto, analisa-se o impacto da abertura comercial e da “guerra fiscal” decorrente da reforma tributária vigente a partir de 1988.

Com a abertura comercial brasileira observada no governo Collor, a estratégia de política industrial volta-se para o desenvolvimento de competências visando à competição com o mercado externo através de exportações. São implantadas no período a Política Industrial e de Comercio Exterior (PICE) e a Política de Competitividade Industrial (PCI). (PACHECO, 1998, p. 79).

As estratégias das empresas brasileiras para aumentar a eficiência produtiva em face desta abertura do mercado doméstico incluem reestruturação organizacional, redução do emprego e aumento da prática da terceirização. (PACHECO, 1998, p. 113).

Os custos logísticos ganham notória importância no período em função do acirramento do processo competitivo. O investimento capitalista industrial deve levar em conta a distância entre as empresas e seus fornecedores, mercados consumidores e canais de exportação, como portos. (PACHECO, 1998, p. 114)

Em conjunto com a abertura comercial, o abandono dos órgãos planejadores de desenvolvimento regional atua como fator de reconcentração da estrutura produtiva nos anos 1990. (ARAÚJO, 2000, p. 328).

Sobre esta mudança no padrão de concentração, Tânia Araújo escreve:

Nos anos recentes, as decisões dominantes tendem a ser as do setor privado, dada a crise do Estado e as novas orientações governamentais, ao lado da evidente indefinição e atomização que

têm marcado a política de desenvolvimento regional no Brasil. Embora as tendências ainda sejam muito recentes, estudos têm convergido para sinalizarem, no mínimo, para a interrupção do movimento de desconcentração do desenvolvimento na direção das regiões menos desenvolvidas enquanto há um reforço ao dinamismo dos espaços econômicos mais competitivos do país – como recomenda a opção pela prioridade à integração competitiva no mercado em globalização acelerada. (ARAÚJO, 2000, p. 329)

A grande territorialidade do país em conjunto com poucas regiões competitivas faz com este não se desenvolva nas periferias com a predominância do capital privado. A busca de maior competitividade atua no sentido de acentuar a concentração das indústrias mais dinâmicas no Sudeste, e em especial no estado de São Paulo. Faz-se necessário que o Estado atue no desenvolvimento das regiões mais pobres, através de políticas direcionadas e atuação de empresas estatais.

Como estratégia de abertura comercial, a redução das alíquotas sobre produtos importados impactou mais negativamente o Nordeste do que o Sudeste, pois esta ocorreu com maior força nos segmentos de produtos intermediários e de bens de consumo não-duráveis de que para bens de consumo durável. (ARAÚJO, 2000, p. 330).

Apesar da medida ampliar a desigualdade regional, esta faz sentido ao considerarmos o alto nível de emprego e de valor agregado de produção do setor de bens duráveis.

Neste período a quase totalidade da produção de eletrônicos de consumo concentra-se na Zona Franca de Manaus (ZFM) em razão da concessão de incentivos fiscais. A abertura comercial do início da década de 1990 faz com que inicialmente a produção da ZFM se reduza massivamente, e em um segundo momento a reestruturação produtiva com redução do volume de emprego restabelece a quantidade de mercadorias fabricadas. (PACHECO, 1998, p. 149).

As políticas de abertura comercial observadas no início dos anos 1990 impactam as decisões de localização dos investimentos privados de maneira a reverter o leve processo de desconcentração produtiva ocorrido nas décadas de 1970 e 1980, dadas as vantagens de mão-de-obra qualificada e tecnologia da região Sudeste em relação às demais combinadas com o aumento da competitividade dos produtos estrangeiros. Além disto, os investimentos federais realizados não levaram em conta as disparidades regionais e atuaram no sentido de

aprofundar a concentração resultante do modelo liberal. (ARAÚJO, 2000, p. 127).

A falta de políticas federais em favor das regiões menos competitivas provoca o acirramento da competição entre os estados e resulta em “guerra fiscal” na tentativa de atrair capital privado através da concessão de elevados subsídios tributários. (ARAÚJO, 2000, p. 314).

Esta “guerra” é acentuada pelas políticas de estabilização econômicas vigentes no governo Collor, que resultam na massiva redução do produto industrial e na tentativa dos estados de recuperarem a arrecadação perdida através das políticas de isenção e redução de tributos. (PRADO; CAVALCANTI, 2000, p. 82)

Segundo Prado e Cavalcanti:

“Pressionados pelos reclamos sociais, não restou outra alternativa aos governos estaduais senão procurar reduzir o peso do ICMS, através da diminuição de alíquotas, redução da base de cálculo, concessão de diferimento ou crédito presumido e, em alguns casos, isenções. A aposta que faziam era a de que, ao conseguir manter os setores produtivos locais, garantiriam o nível de emprego – reduzindo as tensões sociais – e poderiam lograr maior receita no futuro, já que a base produtiva estaria minimamente preservada.” (PRADO; CAVALCANTI, 2000, p. 83).

O processo de “guerra fiscal” acentua-se fortemente com a falta de políticas regionalizadas que garantissem as condições mínimas de manutenção do emprego nas áreas mais atrasadas. Além disto, Prado e Cavalcanti afirmam que os desdobramentos das cadeias produtivas dos novos investimentos gerados pelas isenções fiscais estaduais, na maioria das vezes, não seriam tão significativos. Grande parte dos insumos produtivos seria importada de São Paulo, com os estados beneficiadores dos tributos realizando apenas montagem produtiva.

Deste modo, os incentivos estaduais não impactam de forma tão expressiva a concentração regional da indústria, visto que grande parte dos efeitos dos novos investimentos é revertida para São Paulo. (PRADO; CAVALCANTI, 2000, p. 96)

Diferente do que ocorre no governo Collor, a partir de 1994 falta cada vez mais um direcionamento estratégico dos programas de financiamento estaduais visando ampliar setores tecnológicos ou com nível de emprego e investimento significativos. Passam a prevalecer

programas criados especificamente para a atração de determinadas grandes empresas, notadamente do setor automobilístico, sem grande clareza nas regras definidas pelo estado determinando quais projetos de investimento seriam adequados à prática de redução ou isenção tarifária. (PRADO; CAVALCANTI, 2000, p. 89)

A partir de 1996 o governo federal atua no setor automotivo subsidiando ICMS de empresas do setor que desejem se instalar em regiões menos desenvolvidas, resultando em significativas elevações no investimento para produção fora do eixo Sudeste/Sul. (PRADO; CAVALCANTI, 2000, p. 116)

Esta medida é uma das únicas políticas adotadas com o objetivo de reduzir a desconcentração regional na década de 1990.

Após a abertura comercial do início da década de 1990, os incentivos fiscais estaduais para a produção automobilística são importante fator na decisão das firmas a respeito de em que local é mais vantajosa a instalação das plantas produtivas. Deste modo, destaca-se o estado de Minas Gerais com as políticas de isenção do estado e a crescente importância da filial da FIAT, o que acarretou também o aumento da produção de autopeças na região, aumentando a competitividade local. (PACHECO, 1998, p. 159).

As regiões industrialmente menos desenvolvidas, como Norte e Nordeste, vinham aumentando sua participação industrial no período 1986/1989. Logo após as mudanças institucionais, este processo é revertido de 1990 a 1993 com a adaptação das empresas ao aumento do processo de concorrência e as dificuldades destas regiões em competir a nível internacional. (AZEVEDO; TONETO, 2001, p. 160)

Dois fatores afetam negativamente estas regiões, e estão assim descritos por Azevedo e Toneto:

Duas alterações importantes ao final da década afetaram o quadro do desenvolvimento regional. Em primeiro lugar, a Constituição de 1988 aumentou a participação dos estados e municípios na receita, agravando a crise fiscal do governo federal. Esse quadro comprometeu uma política industrial centralizada, possibilitando aos estados uma atuação mais agressiva pró-desenvolvimento, que teve uma de suas facetas na forma de guerra fiscal. Em segundo lugar, e com maior destaque, inicia-se um conjunto de reformas orientadas para o mercado: abertura comercial, liberalização financeira, privatização de empresas estatais e

desregulamentação dos mercados. (AZEVEDO; TONETO, p. 155, 2001)

A atuação dos estados no processo de guerra fiscal, apesar de atrair investimentos que poderiam não se efetivar sem os benefícios tributários, do ponto de vista do país como um todo gera perda na arrecadação pública, como destacado por Prado e Cavalcanti. A privatização das empresas estatais (em conjunto com a guerra fiscal) reduz o poder de atuação do Estado central e a soberania das políticas nacionais.

A grande queda observada no emprego industrial no início da década de 1990 reflete a necessidade por parte das empresas de reduzir os custos de produção, sendo o corte de mão-de-obra uma das estratégias adotadas. (AZEVEDO; TONETO, 2001, p. 155)

Há no período 1990/95 redução do emprego do setor industrial, tanto em vista da nova tendência da economia mundial da ampliação da participação do setor terciário, quanto a aumentos de produtividade observados na economia brasileira. Além destes fatores, a abertura comercial efetuada pelo governo Collor resultou em fechamento de empresas que não puderam competir com firmas internacionais. (ANDRADE; SERRA, 2000, p. 340)

Pode ser observado na seção o impacto do abandono dos órgãos de planejamento regional, como a SUDENE, aliado a políticas de investimento do Estado desconsiderando as diferenças regionais como fatores de reconcentração da indústria nacional.

Além disto, a abertura comercial força a localização dos investimentos produtivos nas áreas mais competitivas, notadamente as do Sudeste. A forma como se deu a redução das alíquotas sobre os produtos importados favoreceu ainda mais esta região, visto que os bens de consumo duráveis sofreram menores reduções de tributação (medida que pode ser justificada, como feito neste texto). A busca dos investimentos privados pelas localidades do Sudeste procura se beneficiar da maior qualidade dos trabalhadores e da tecnologia.

As regiões menos desenvolvidas possuem como principal atrativo os subsídios tributários, reduzindo suas arrecadações e acentuando ainda mais a má distribuição de produção e renda do país.

4.2 ESPECIFICIDADES LOCAIS DA INDÚSTRIA NO BRASIL

O objetivo da seção é analisar quais os tipos de atividade industrial preponderantes em cada macrorregião brasileira.

A maior mecanização e aumento da produtividade da agricultura brasileira reduziram o percentual de mão-de-obra empregada no setor de 29,3% em 1980 para aproximados 22% nos primeiros anos da década de 1990 em relação ao total de empregos. (CANO, 1998)

O crescimento das exportações dos estados brasileiros (exclusive São Paulo) entre 1980/81 e 1990/91 é de 3,4 bilhões de dólares para produtos manufaturados e 3,3 bilhões de dólares para não-manufaturados. (PACHECO, 1998, p. 185).

Este processo reflete o aumento na dinamização da estrutura produtiva dos estados brasileiros, com possibilidades de desenvolvimento e desconcentração produtiva sustentados, com base nas especificidades locais. Deste modo, reduz-se a importância econômica relativa do estado de São Paulo.

Apesar disto, há ainda significativas diferenças regionais no período, com as exportações da região Norte respondendo por menos de 0,5% das exportações nacionais. (PACHECO, 1998, p. 189).

O baixo dinamismo pode ser ainda observado na região NE, no estado do Maranhão, em que a exportação de alumínio representa mais de 90% do total, e para a região do Centro-Oeste, na qual a soja responde por 65% da pauta de exportação. (PACHECO, 1998, p. 190)

Em 1991/92, 79% da extração de minério de ferro localiza-se no estado de Minas Gerais, e 70% da produção de alumínio ocorre no estado do Pará. (PACHECO, 1998, p. 116).

Contudo, estas atividades possuem poucos desdobramentos em outros ramos produtivos, contribuindo menos para a desconcentração ou concentração industrial do que outros setores como o da indústria de transformação. (PACHECO, 1998, p. 118).

Por outro lado a logística da atividade extrativista requer investimentos em transportes como o portuário e o ferroviário. Estes, por sua vez, podem impulsionar outros setores e são utilizados principalmente pelo setor de grãos e exportadores primários. (PACHECO, 1998, p. 119).

Em relação à indústria de transformação, o interior paulista aumenta sua participação de 20,2% em 1980 para 23% em 1990. A Região Metropolitana de São Paulo reduz significativamente a atividade no período recessivo 1990/92 e cresce a taxas acima da média nacional com a recuperação da economia, após 1993. (PACHECO, 1998, p. 120)

De 1980 a 1994, a indústria de transformação do estado de São Paulo tem crescimento zero em função dos impactos dos períodos recessivos transcorridos. (PACHECO, 1998, p. 109).

Segundo Pacheco,

Este panorama deve ter sofrido uma pequena reversão entre 1990 e 1994, período em que provavelmente a economia do Sudeste apresentou um desempenho melhor que a das demais regiões. Em parte, isso deve-se à recuperação do ritmo de crescimento do PIB do Rio de Janeiro, mas é sobretudo consequência do melhor desempenho de São Paulo. Como aponta-se na seqüência, esses resultados estão intimamente ligados à recuperação da indústria de transformação, especialmente do segmento de bens duráveis de consumo e da automobilística. (PACHECO, 1998, p. 92)

Neste período, o crescimento da indústria extrativista nacional concentrada na exploração de petróleo eleva a participação do estado do Rio de Janeiro e da região Norte no setor. (PACHECO, 1998, p. 115)

A exploração da Bacia de Campos localizada no Rio de Janeiro pela Petrobrás representa no período 2/3 da produção nacional petroleira (PACHECO, 1998, p. 117).

As regiões de industrialização mais dinâmica com ênfase na produção de bens de consumo duráveis e de capital estão mais sujeitas aos efeitos dos ciclos econômicos, tanto em período de crescimento quanto de recessão. Esta é a razão do crescimento de São Paulo acima da média nacional em 1985/86 e de 1993 a 1995. (PACHECO, 1998, p. 93).

Pode ser observado na seção que a desconcentração produtiva está muito voltada para o setor extrativista, enquanto as atividades mais dinâmicas, como a produção de bens de consumo durável e de capital permanecem concentradas no estado de São Paulo.

A Petrobrás permanece como estatal importante na distribuição produtiva, com ênfase na região NO e no estado do RJ no período.

4.3 DESCONCENTRAÇÕES SETORIAIS PARA REGIÕES COM FONTES DE MATÉRIAS-PRIMAS, MENORES SALÁRIOS E INCENTIVOS FISCAIS ESTADUAIS

A seção analisará o comportamento dos setores industriais intensivos em mão-de-obra e o impacto dos incentivos fiscais estaduais nestes setores.

De 1990 a 1995, 61% do emprego industrial brasileiro está concentrado no chamado polígono industrial, que compreende a área delimitada por Belo Horizonte (MG), Uberlândia (MG), Maringá (PR), Porto Alegre (RS), Florianópolis (SC) e São José dos Campos (SP). (ANDRADE; SERRA, 2000, p. 340)

A extrema concentração industrial nas áreas mais competitivas é resultante, em grande medida, da abertura comercial ocorrida no governo Collor. (LACERDA, et. al., 2000)

No interior do supracitado polígono industrial, a participação das regiões metropolitanas reduz de 60% em 1990 para 56,3% em 1995, enquanto aumenta a dos pequenos centros. Dentre as grandes cidades, Belo Horizonte (MG) apresentou os resultados mais positivos com elevação média de 1,2% ao ano do pessoal ocupado na indústria. O vértice de São José dos Campos apresenta queda de 4,8% do pessoal ocupado refletindo o baixo desempenho da região metropolitana de São Paulo. A crescente modernização do parque industrial da cidade de São Paulo eleva sua produtividade e permite aos capitalistas a contratação de menos trabalhadores para dada quantidade de produto. (ANDRADE; SERRA, 2000, p. 347).

No período 1989-1997, a indústria brasileira desconcentra-se das regiões metropolitanas para o interior dos estados, em áreas de menores salários e menos diversificação industrial. (SABÓIA, 2013, p. 3).

No período 1986/1998 há acentuada queda na participação do emprego do estado de São Paulo em relação ao restante do país, passando de 45,5% para 38,3%. No mesmo período, o emprego industrial da região Centro-Oeste cresce à uma taxa de 6,8% a.a. O crescimento absoluto do emprego industrial na mesma região foi bem menos expressivo, pois a participação desta passa de 1,8% a 4% do total do país. (AZEVEDO; TONETO, 2001, p. 160)

A principal preocupação das políticas econômicas adotadas na segunda metade da década de 1980 é a elevada inflação apresentada, e para seu combate foram adotadas políticas mais ou menos heterodoxas,

dependendo do período. A partir de 1990, intensifica-se a abertura da economia brasileira. (LACERDA, et. al., 2000)

De 1986 a 1998, o emprego formal na indústria de bens de capital desloca-se da região Sudeste para a região Sul, em decorrência, principalmente, de incentivos fiscais estaduais. No setor extrativista mineral, o deslocamento ocorre do Sudeste em direção ao Centro-Oeste e Sul, favorecendo a proximidade das fontes de matéria-prima. (AZEVEDO; TONETO, 2001, p. 160)

No setor de calçados, intensivo em mão-de-obra, ocorre queda acentuada da participação do estado de São Paulo e elevação do emprego industrial em alguns estados do Nordeste. No setor têxtil, também intensivo em mão-de-obra, o estado de São Paulo perde participação enquanto aumenta o emprego em várias localidades dispersas do Sul, Sudeste e Nordeste. O estado do Paraná aumenta o número absoluto do emprego no setor apesar da queda da atividade industrial no país, o que pode indicar realocização de empresas têxteis de São Paulo para o Paraná, relativamente viável devido à proximidade entre os estados. No Nordeste, observa-se inicialmente uma queda absoluta no emprego e em seguida uma elevação em vários estados, o que pode representar modernização tecnológica e novo modo de organização e operação tanto de velhas quanto de novas empresas. (AZEVEDO; TONETO, 2001, p. 161)

A perda de participação do estado de São Paulo nos setores de calçados e têxtil ao invés de revelar esgotamento da indústria paulista indica apenas realocização de empresas visando contratação de mão-de-obra mais barata.

O deslocamento das empresas de calçados é explicado pela migração das atividades das regiões de maiores salários do setor (São Paulo) para as de menores (estados do Nordeste), visto que a mão-de-obra é o principal custo de produção. O mesmo raciocínio pode ser validado para o setor têxtil, com exceção do estado de Santa Catarina, que aumenta sua participação relativa devido a uma queda do emprego menor do que a média nacional. A redução do emprego em São Paulo foi maior do que a de Santa Catarina devido à maior vantagem obtida pelo primeiro na redução do custo de mão-de-obra das empresas que optaram pela realocização, visto que os salários do estado no setor eram os mais altos do país. Além dos custos de mão-de-obra, outro fator relevante para a realocização de 1989 a 1998 observada no setor foi a concessão de incentivos fiscais concedidos pelos estados do Ceará e da Paraíba, em decorrência da nova estrutura institucional estabelecida pela Constituição de 1988. Em ambos os estados há elevação do

tamanho médio dos estabelecimentos, refletindo a maior capacidade das grandes empresas de aproveitarem estes benefícios. Esta elevação não é tendência da indústria no período, pois São Paulo e Rio Grande do Sul, que perdem participação relativa observam movimento contrário, de redução do porte médio. (AZEVEDO; TONETO, 2001)

De 1989 a 1999, há grande queda do emprego industrial no Brasil. Apenas a região Centro-Oeste aumenta a mão-de-obra da indústria no período, enquanto a queda mais expressiva observa-se no Sudeste. (SABÓIA, 2001, p. 89).

De 1990 a 1992, a recessão resultante da tentativa de combate à inflação com o Plano Collor II, através de amplo corte de despesas fiscais e elevação de receitas, causa grande aumento do desemprego não apenas no setor industrial, mas também nos demais ramos de atividade. (LACERDA, et. al., 2000)

Segundo Sabóia,

O comportamento estadual apresenta grandes diferenciais. Se por um lado, a regra geral é a queda do emprego, por outro, há importantes exceções. As maiores quedas ocorreram no Rio de Janeiro (47,6%), Amazonas (47,6%), Pernambuco (43,2%) e São Paulo (38,3%). Esses quatro casos, entretanto, representam situações bastante diferentes. Enquanto a indústria do Rio de Janeiro vem passando por um processo de desindustrialização há anos, a Zona Franca de Manaus sofreu as consequências diretas da crise industrial dos anos noventa. (SABÓIA, 2001, p. 89).

Na região Nordeste, o crescimento do Ceará faz com que este se torne o estado com maior participação industrial na região. Apesar da grande queda observada na região Sudeste, em 1999 o estado de São Paulo ainda responde por 37% do emprego da indústria brasileira. (SABÓIA, 2001, p. 89).

Apesar da queda no emprego industrial, a região Sudeste amplia em 13% o número de estabelecimentos no período. No Sul este aumento foi de 50%. Esta divergência entre os números do emprego e da quantidade de estabelecimentos demonstra o menor porte destes em relação a 1989. (SABÓIA, 2001, p. 90)

De 1995 a 2005 o crescimento do emprego na indústria de transformação representa 25,2% do crescimento do emprego formal no

período. Em 2005, os números do setor representam 18,5% do total do emprego no país. A participação do emprego industrial da região Sudeste se reduz de 61,1% para 52,9% no período, com todas as demais regiões aumentando sua participação, com o maior aumento verificado na região Sul (3,34%). (RAMOS, 2007, p. 97)

Como já observado em outras seções, as isenções fiscais estaduais favorecem o processo de desconcentração produtiva. Os estados do Ceará e da Paraíba, abrindo mão de parte da arrecadação tributária elevam o emprego da indústria intensiva em mão-de-obra, acelerando um processo de deslocamento dos setores têxtil e de calçados que já vinha ocorrendo. Este deslocamento, da região Sudeste em direção, principalmente, da região Nordeste, reflete a busca por menores custos salariais, visto que este é o principal componente de custo destas atividades.

4.4 CONCENTRAÇÃO ESPACIAL DA P&D, PROFISSIONAIS COM ENSINO SUPERIOR E SETORES PRODUTIVOS MAIS TECNOLÓGICOS

O objetivo da seção é analisar a distribuição regional dos profissionais com ensino superior, institutos de pesquisa e universidades, e indústrias intensivas em tecnologia, verificando assim quais as localidades mais preparadas para uma evolução do modelo produtivo.

A remuneração média eleva-se de 4,5 Salários Mínimos em 1989 para 5 SM em 1999, com significativas diferenças entre as regiões. O estado do Piauí representa a menor remuneração média (1,8 SM) e o de São Paulo a maior (6,8 SM). Apesar de redução em relação ao nível de 1989, em 1999 a região Sudeste ainda concentra 69% da massa salarial do setor industrial. (SABÓIA, 2001, p. 92)

A mão-de-obra técnica e científica representa 6,6% na região Sudeste e apenas 3% no Centro-Oeste. Setorialmente, varia de 0,8% no setor de calçados e 13,2% no setor de material elétrico e de comunicação. (SABÓIA, 2001, p. 97)

Este fator pode explicar a concentração de indústrias mais dinâmicas na região Sudeste, enquanto em regiões mais pobres como o Centro-Oeste o emprego industrial está concentrado em setores de menores salários.

No ano 2000 a região Sudeste concentra 69% do Valor de Transformação Industrial brasileiro, 53% dos empregos industriais e 68% das exportações. (LEMOS, et. al., 2005, p. 331)

Na atual era de grande geração de conhecimento, informação, e rápidas mudanças tecnológicas, reduzem-se as barreiras inter-industriais e mesmo aquelas entre os setores primário, secundário e terciário, ao mesmo tempo em que cresce a participação do setor de serviços na maioria dos países. (DINIZ; GONÇALVES, 2005, p. 133)

Ao mesmo tempo em que aproxima diversas atividades econômicas, a era do conhecimento amplia as desigualdades regionais, tanto a nível global quanto nacional. No Brasil, os setores mais tecnológicos estão predominantemente localizados no estado de São Paulo, devido a um processo histórico que possibilitou maior quantidade de capital e maior desenvolvimento do mercado de trabalho intelectual. As pressões geradas pela competição internacional e a necessidade de aumentar as exportações faz com que os rápidos avanços tecnológicos globais tenham fundamental importância no desenvolvimento econômico

do país. Porém, a mudança de modo de produção ocorre de maneira bastante concentrada, refletindo as diferenças entre estoque de bens de capital, recursos humanos e infra-estrutura física e institucional entre as diversas regiões. A era do conhecimento acentua o papel dos centros urbanos com ambientes propícios a inovação, e deste modo as políticas públicas voltadas a espaços econômicos específicos são importante instrumento na tentativa de reduzir as desigualdades socioeconômicas regionais. (DINIZ; GONÇALVES, 2005, p. 134).

Para geração e difusão de conhecimento, é necessário que as localidades possuam capacidade acadêmica e de pesquisa. No Brasil, dados de 2001 indicam que 72% dos alunos e professores universitários estão localizados nas regiões Sul e Sudeste, contra apenas 15% na região Nordeste. Quando se observa a distribuição dos alunos em programas de pós-graduação nas áreas mais tecnológicas, a predominância da região Sudeste é ainda maior, notadamente na área de engenharia, majoritariamente concentrada nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro. A região Sudeste ainda concentra as publicações científicas (50% das publicações em periódicos nacionais e 65% em periódicos internacionais). Os recursos da Fundação de Apoio a Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) superam os do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), mostrando a extrema concentração da pesquisa no estado, que possui cinco dos 10 institutos de pesquisa mais importantes não acadêmicos. Destes 10, apenas o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia não se encontra na região Sudeste. Dos profissionais com formação superior nas áreas tecnológicas de caráter urbano-industrial, 61% está na região Sudeste. Somente a região metropolitana de São Paulo, com 10% da população brasileira, concentra 20% dos profissionais com ensino superior. Das patentes geradas por pessoas jurídicas de 1990 a 2000, mais de 70% ocorre na região Sudeste, 54% apenas na cidade de São Paulo. (DINIZ; GONÇALVES, 2005, p. 155).

Considerando-se estes dados e a atual concentração da indústria e dos setores mais tecnológicos nas regiões Sudeste e Sul, a tendência parece ser de aprofundamento das desigualdades regionais, com especial ênfase na capacidade de geração e difusão de inovações. Mesmo considerando apenas as regiões Sul e Sudeste, observa-se grande concentração produtiva no Estado de São Paulo (DINIZ; GONÇALVES, 2005, p. 156).

A indústria brasileira concentra-se fortemente nas regiões Sudeste, com 67% do PIB industrial brasileiro e 69% da produção nos setores mais tecnológicos, e Sul (DINIZ; GONÇALVES, 2005, p.158).

A região metropolitana de São Paulo vem sofrendo uma transformação da estrutura produtiva. Ao mesmo tempo em que perde participação no setor industrial, cresce a importância do setor de serviços, especialmente os financeiros. A região de Campinas, impulsionada pelo pólo da região metropolitana de São Paulo, possui importante estrutura de produção industrial de produtos intermediários e bens de capital, com diversas multinacionais instaladas. Esta estrutura é também resultante da boa capacidade acadêmica e de pesquisa, sendo a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) uma das principais do país, com vários pesquisadores cadastrados no CNPq. A cidade ainda possui diversos centros de pesquisa tecnológica, como Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD), que através da difusão de conhecimento especializado ajudou a formar uma base de empresas de produção em áreas de alta tecnologia. A infra-estrutura de transportes de Campinas é outro fator que levou à aglomeração industrial na localidade. Em São José dos Campos, o desenvolvimento industrial ocorreu ao redor da criação do Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA) e do Instituto Tecnológico da Aeronáutica. A criação da Embraer (Empresa Brasileira de Aeronáutica) representa a principal instalação produtiva na cidade. Esta produção da região concentrada na área aeronáutica se desdobrou na produção de equipamentos de defesa nacional de alta tecnologia, voltadas ao Estado federal (DINIZ; GONÇALVES, 2005, p. 160).

A cidade do Rio de Janeiro, com ampla estrutura de universidades e institutos de pesquisa, constitui importante pólo industrial no setor de alta tecnologia da indústria petroquímica (DINIZ; GONÇALVES, 2005, p. 161).

A estrutura produtiva da região metropolitana de Minas Gerais concentra-se no setor automotivo. A região oferta grande quantidade de profissionais com ensino superior e possui boa estrutura universitária, com destaque para a UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais). Além das empresas do setor automotivo, estão instaladas algumas empresas de alta tecnologia atuando nas áreas de biotecnologia e informática (DINIZ; GONÇALVES, 2005, p. 162).

Na região Sul, a região metropolitana de Curitiba, com adequada estrutura técnico-científica, também concentra a produção industrial no setor automobilístico, especialmente através da atuação de filiais de multinacionais (DINIZ; GONÇALVES, 2005, p. 162).

No Nordeste, a cidade de Recife possui boa estrutura de ensino e pesquisa, e nos últimos anos vêm ocorrendo esforço para ampliar a produção no setor de informática. A dinâmica econômica da metrópole,

contudo, não é tão desenvolvida quanto à de outras localidades do Sul e Sudeste, devido ao baixo poder de compra e nível de escolaridade de grande parte da população. O crescimento da indústria tecnológica de Fortaleza é dificultado pela precária capacidade de ensino e pesquisa da cidade. A grande disponibilidade de petróleo em Salvador fez com que se desenvolvesse a indústria petroquímica, atraindo profissionais qualificados para trabalhar no setor tecnológico na região, e dinamizou a economia ao possibilitar o crescimento de setores relacionados. Porém a estrutura de pesquisa e ensino não se destaca em relação a outras localidades brasileiras, o que dificulta a formação de pólo de indústrias relacionadas à “era do conhecimento”. De maneira geral, a produção do Nordeste está mais voltada para mercadorias agrícolas do que industrializadas ou serviços. (DINIZ; GONÇALVES, 2005, p. 164)

Na região Norte, a cidade de Manaus destaca-se na produção de eletrônicos voltados para consumo doméstico. Esta produção necessita os amplos incentivos fiscais à Zona Franca de Manaus, não havendo possibilidade atual de competição internacional e de grande integração de setores tecnológicos e inovações. A cidade de Belém, com poucos profissionais qualificados, concentra sua produção para exportação de produtos primários (DINIZ; GONÇALVES, 2005, p. 165).

A seção analisou a distribuição espacial dos profissionais com ensino superior, institutos de pesquisa e universidades, além das indústrias mais tecnológicas.

Apesar de algumas exceções, observa-se grande concentração de todos estes itens na região Sudeste, majoritariamente no estado de São Paulo.

Numa era em que a geração de inovações e o papel da tecnologia ganham cada vez mais importância nas estruturas produtivas, a tendência parece ser a de permanência de concentração regional da indústria, a não ser que o Estado atue com direcionamento espacial na tentativa de reverter a situação atual.

5 CONCLUSÃO

Recomenda-se analisar a importância da indústria para a economia brasileira em trabalhos futuros, assim como a importância desta para a economia global, assim como as relações deste setor produtivo com os demais e a maneira como se conectam os diferentes atores sociais do sistema capitalista no Brasil.

A transição tardia brasileira de um padrão de acumulação primário-exportador para outro mais industrial já nasce concentrada, devido ao maior desenvolvimento do setor cafeeiro paulista em relação às demais regiões no momento em que o padrão começa a ser modificado.

A indústria de São Paulo é a primeira a se desenvolver no país, o que leva à urbanização do Estado antes dos demais e à concentração de maior produto e emprego. As regiões que mais demoram em superar a acumulação centrada na produção de *commodities* são as mais atrasadas economicamente ainda hoje, devido à preponderância do papel da indústria e dos serviços tecnologicamente avançados em relação às atividades do setor primário

Fica evidente, pela análise histórica realizada, a necessidade de políticas do Estado central com direcionamento regional para que as desigualdades entre estruturas produtivas regionais possam ser amenizadas. Órgãos de desenvolvimento regional podem atuar com políticas específicas visando o aumento de investimentos produtivos industriais, como foi o caso da SUDENE para a região Nordeste.

A proteção cambial e os incentivos fiscais podem também desempenhar importante papel no estímulo da produção das regiões periféricas. Destaca-se neste sentido a criação da Zona Franca de Manaus, concentrando a produção de eletrônicos de consumo brasileira na região Norte.

Durante o governo Vargas, o Estado atua com investimentos em infraestrutura nas regiões periféricas, integrando o território nacional e possibilitando uma complementaridade das indústrias das regiões periféricas em relação à indústria paulista. Apesar de esta integração ter em vista mais o *consumo* doméstico de mercadorias já produzidas, ela possibilita a interação produtiva entre os diversos estados e regiões e desenvolve, em alguma medida, a indústria das regiões atrasadas.

Os investimentos em infra-estrutura unificando o território econômico nacional são significativamente continuados no governo JK, notadamente os rodoviários, financiados com capital monetário estrangeiro.

Durante o período do II PND ocorre leve desconcentração industrial regional, especialmente no setor de bens intermediários, que se desloca para as regiões fontes de matéria-prima. Vale ressaltar principalmente os investimentos do II PND neste processo, com diversas empresas estatais instalando-se nas regiões periféricas. Como exemplo, pode ser citado a instalação de pólo petroquímico na região Nordeste.

As mudanças tributárias impostas pela Constituição de 1988, aliadas à drástica redução das políticas regionalmente direcionadas, desencadeiam um processo de “guerra fiscal” entre os estados na tentativa de atrair novos investimentos. As arrecadações estaduais ficam bastante comprometidas, e os incentivos fiscais e creditícios priorizam empresas específicas ao invés de se integrarem a um planejamento com clareza na definição dos projetos que podem ser beneficiados. A abertura comercial do início da década de 1990 impacta negativamente as regiões incapazes de competição internacional, e acentua a concentração produtiva na região Sudeste. Os investimentos privados passam a ser o principal determinante da distribuição da atividade industrial no país, e a busca por maior competitividade concentra os setores mais desenvolvidos nas áreas de melhor qualificação de mão-de-obra e tecnológica, dados os menores preços e maiores quantidades de mercadorias importadas competindo com as produzidas no Brasil.

A desconcentração ocorrida nos setores intensivos em mão-de-obra explicita ainda mais a menor dinâmica produtiva das regiões periféricas, fazendo-se necessária a atuação do Estado central no desenvolvimento *qualitativo* da indústria nestas regiões. Na atual “era do conhecimento”, é gritante a concentração de profissionais com ensino superior, institutos de pesquisa e universidades nas regiões Sudeste e Sul, com a participação do estado de São Paulo bem maior que a dos demais. Neste contexto, o Estado deve atuar não somente com investimentos diretos no setor produtivo das regiões atrasadas, mas também as capacitando para a geração de inovações e para o emprego em setores intensivos em tecnologia.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. Distribuição espacial do emprego e do produto industrial na década de 90: possibilidades atuais para a sua investigação.

Estudos econômicos, v. 30 n.2, abr./jun. 2000

ARAÚJO, T. B. de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: Heranças e urgências**. Editora Revan, 2000

AZEVEDO, P. F. de; TONETO JÚNIOR, R. Relocalização do emprego industrial formal no Brasil na década de 90. **Pesq. plan. econ.**, Rio de Janeiro, v.31 n.1, p. 153-186, abril 2001

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930 – 1995**. 2. ed. , 1998

_____. **Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil**. Unicamp, 2002

_____. Getúlio Vargas e a formação e integração do mercado nacional. In: **Desenvolvimento regional e local: novas e velhas questões**, 2007

CARNEIRO, R.; **Desenvolvimento em crise: A economia brasileira no último quarto do século XX**. Unesp, IE – Unicamp, 2002

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. de; **A economia brasileira em marcha forçada**. Paz e Terra, 1985

DINIZ, C.C.; GONÇALVES, E. Economia do conhecimento e desenvolvimento regional no Brasil. In: Diniz, C. C.; Lemos, M.B. **Economia e território**. UFMG, 2005

DRAIBE, S.; **Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil: 1930 / 1960**. Paz e Terra, 1985

LEMOS, M.B.; MORO, S.; DOMINGUES, E. P.; RUIZ, R.M.; A organização territorial da indústria no Brasil. In: NEGRI, J. A.; SALERNO, M.S.

(organizadores); **Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras**. Ipea, 2005.

MONT'ALEGRE, O. **Capital e capitalismo no Brasil**. Expressão e cultura, 1972

MONTE-MÓR, R.L. A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo. In: Diniz, C. C.; Lemos, M.B. **Economia e território**. UFMG, 2005

OLIVEIRA, F. **A economia brasileira**: crítica à razão dualista. 4. ed., 1981

PACHECO, C. A. **Fragmentação da nação**. Universidade estadual de Campinas, Instituto de economia, 1998

PRADO, S.; CAVALCANTI, C.E.G.; **A guerra fiscal no Brasil**. Fundap, Fapesp, Ipea, 2000

RAMOS, L. Evolução e realocação espacial do emprego formal – 1995 – 2005. **Econômica**, Rio de Janeiro, v.9 n.1, p. 89 – 112, junho 2007

REGO, J. M.; MARQUES, R. M.; **economia brasileira**. Saraiva, 2000

SABÓIA, J. A continuidade do processo de desconcentração regional da indústria brasileira nos anos 2000. **Nova economia**, Belo Horizonte, vol. 23, p. 219 – 278, Agosto 2013

_____. Descentralização industrial no Brasil na década de noventa: um processo dinâmico e diferenciado regionalmente. **Nova economia**, Belo Horizonte, vol. 11 n.2, p. 85 – 118, dezembro 2001

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. **Revista de Economia Política**, Vol. 2/2, Nº 6, abril-junho/ 1982

